



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2011

Das spannungsreiche Verhältnis von (direkter) Demokratie und Rechtsstaat

Christmann, A

Abstract: Bürgerinnen und Bürger stimmen ab, der Mehrheitsentscheid ist menschenrechtswidrig: Darf eine solche Vorlage gar nicht an die Urne kommen? Soll ein Gericht im Nachgang über ein Inkrafttreten entscheiden? Eine Regel aus Kalifornien könnte in der Schweiz Schule machen.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-54978>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Christmann, A (2011). Das spannungsreiche Verhältnis von (direkter) Demokratie und Rechtsstaat. Unipress, (149):25-26.

Das spannungsreiche Verhältnis von (direkter) Demokratie und Rechtsstaat

Bürgerinnen und Bürger stimmen ab, der Mehrheitsentscheid ist menschenrechtswidrig: Darf eine solche Vorlage gar nicht an die Urne kommen? Soll ein Gericht im Nachgang über ein Inkrafttreten entscheiden? Eine Regel aus Kalifornien könnte in der Schweiz Schule machen.

Von Anna Christmann

Die Annahme von umstrittenen Volksinitiativen – wie der Minarettverbots- und der Ausschaffungsinitiative – hat zu einem gesteigerten öffentlichen Interesse an der Vereinbarkeit demokratischer Entscheide mit anderen Prinzipien politischer Systeme geführt. Grundsätzlich handelt es sich dabei nicht um ein spezifisch schweizerisches Problem. Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat, das auch in ausschliesslich repräsentativ ausgestalteten Systemen existiert, tritt allerdings durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente besonders deutlich zu Tage. Trifft die Mehrheit des Volkes eine Entscheidung, gilt diese allein aufgrund des demokratischen Entscheidungsprozesses als besonders legitimiert. Auf der anderen Seite stehen aber die heute auf ebenfalls hoher Anerkennung beruhenden Menschen- und Grundrechte, die durch Volksentscheide beeinträchtigt werden können. Menschenrechte gelten in liberalen Demokratien oft als übergeordnetes Recht, das ausserhalb des demokratischen Prozesses steht. Die Schwierigkeit dieses kaum auflösbaren Konflikts zwischen grundlegenden, überpositiven Rechten und dem Demokratieprinzip besteht darin, diesen für die demokratische Praxis handhabbar zu machen. Wie kann dies gelingen? Dieser Frage soll im Folgenden mit Hilfe eines Vergleichs der schweizerischen und der kalifornischen Prüfung von Volksinitiativen nachgegangen werden.

Wie tun es andere? Der Fall Kalifornien

So lange die Debatte um das spannungsreiche Verhältnis von Rechtsstaat und (direkter) Demokratie in der Schweiz schon existiert, so selten wurde darauf geschaut,

wie das Problem anderswo gelöst wird. Dabei führt ein Blick auf andere Staaten mit einer häufigen Nutzung von Volksinitiativen weiter und hilft herauszufinden, welche Möglichkeiten bestehen, direkte Demokratie und rechtsstaatliche Grenzen in eine Balance zu bringen. Nicht nur in der Schweiz, auch im US-Bundesstaat Kalifornien kam es in den letzten 20 Jahren vermehrt zu Volksinitiativen, die als grundrechtsproblematisch einzuordnen waren. In beiden Fällen wurden diese eher häufiger als andere Vorlagen von einer Volksmehrheit angenommen – keinesfalls seltener. Während in der Schweiz im betrachteten Zeitraum neun Prozent aller Volksinitiativen angenommen wurden, waren vier von zehn Vorlagen erfolgreich, die in der öffentlichen Debatte als grundrechtsproblematisch diskutiert worden waren. In Kalifornien wurden insgesamt 34 Prozent aller Volksinitiativen angenommen, aber über 70 Prozent der grundrechtsproblematischen Vorlagen, das heisst 10 von 14.

Wie gehen die beiden Staaten mit diesem Phänomen um? Im schwachen Rechtsstaat der Schweiz werden diese Vorlagen in der Regel nicht für ungültig erklärt. Der Stimmbürgerin und dem Stimmbürger wird die Verantwortung übertragen, auch über rechtliche Aspekte zu entscheiden. Eine Analyse von Schweizer Nachwahlbefragungen zeigt jedoch auf, dass die grosse Mehrheit der Abstimmenden keine grundrechtlichen Aspekte für die Entscheidungsfindung berücksichtigt. Im Rahmen der VOX-Analysen werden die Abstimmenden explizit nach ihren Stimm-motiven gefragt, und diese beziehen sich aber auch bei grundrechtsproblematischen Volksinitiativen grösstenteils auf inhaltliche und nicht auf rechtliche Aspekte der

Vorlage. Bei der Ausschaffungsinitiative gaben nur rund vier Prozent der Teilnehmenden rechtliche Motive, wie beispielsweise eine Kollision mit Menschen- oder EU-Recht, als Grund für ihren Stimmentcheid an. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entscheiden in der Regel aufgrund ihrer politischen Präferenzen, zu erwartende rechtliche Probleme werden nur von einer Minderheit berücksichtigt. Gut gebildete, gesellschaftsliberale Abstimmende votieren am ehesten aus grundrechtlichen Motiven gegen eine Vorlage. Dies zeigt, dass es sich um eine politische Frage und nicht um eine rechtliche Entscheidung handelt.

Im US-Bundesstaat sind es hingegen nicht die Bürgerinnen und Bürger, die über grundrechtliche Aspekte einer Vorlage zu urteilen haben, sondern der starke Rechtsstaat in Form einer richterlichen Kontrolle nach der Abstimmung. Es zeigt sich, dass nach Annahme einer Volksinitiative regelmässig Gerichte angerufen werden, um die Vereinbarkeit mit höherem Recht zu überprüfen. Analysen der Gerichtsurteile und Urteilsbegründungen sowie Interviews mit kalifornischen Richtern konnten aufzeigen, dass diese Kontrolle weitgehend juristisch abläuft und nicht generell für oder gegen Volksinitiativen gerichtet ist. Es ist zwar ein ideologischer Einfluss zu beobachten, dieser ist aber nicht deterministisch und wird von juristischen Erläuterungen überlagert. Kalifornische Gerichte berücksichtigen zudem, dass es sich um einen Volksentscheid handelt, und sind in der Regel bemüht, die Absicht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nachzuvollziehen und soweit möglich mit übergeordnetem Recht in Einklang zu bringen. Im Ergebnis wurden von den zehn angenommenen, grund-

rechtsproblematischen Volksinitiativen in den letzten 20 Jahren in Kalifornien drei teilweise und zwei vollständig ungültig erklärt.

Das Seilziehen der Parteien

Demgegenüber ist die juristische Prüfung von Volksinitiativen in der Schweiz nur rudimentär vorhanden. Das Parlament hat vor einer Abstimmung über die Zulassung einer Volksinitiative zu entscheiden, die gemäss Bundesverfassung nicht gegen das zwingende Völkerrecht verstossen darf. Bisher wurde aus diesem Grund jedoch nur die Initiative «Für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten im Jahr 1996 ungültig erklärt, obwohl die Debatte um die Gültigkeit einer Vorlage seither wiederholt aufkam. Die Analyse der entsprechenden Debatten und Interviews mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern zeigen, dass es sich um einen hochpolitischen Entscheid des Parlaments handelt, der sich kaum an juristischen Aspekten orientiert. Insbesondere die Mitteparteien stehen unter Druck, Vorlagen nicht für ungültig zu erklären. Sie fürchten einen Wählerverlust an die SVP, da diese dann Gelegenheit hätte, gegen die Einschränkung der traditionsreichen direkten Demokratie zu politisieren. Bei parlamentarischen Abstimmungen über die Gültigkeit von Volksinitiativen sind die Fronten klar: Die linken Parteien – insbesondere die Grünen – stimmen für Ungültigkeit, die Mitte- und Rechtsparteien hingegen für Gültigkeit. Dass es sich bei solchen Blockabstimmungen kaum um rechtliche Entscheidungen handelt, ist offenkundig.

Umfassend betrachtet trifft in der Schweiz weder die Erwartung zu, die Stim-

menden würden verantwortlich über grundlegende rechtliche Aspekte entscheiden, noch erfüllt das Parlament diese Aufgabe. Wäre eine rechtliche Prüfung wie in den USA somit auch für die Schweiz denkbar? Was würden die Bürgerinnen und Bürger von einer Justiz halten, die ihrer direkten Beteiligung Grenzen setzt? Fragt man in Kalifornien ganz generell nach, ob eine Prüfung von Volksinitiativen zur Vermeidung von rechtlichen Problemen befürwortet wird, stimmt eine deutliche Mehrheit von über 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger zu. Überraschenderweise ist die Unterstützung der Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger mit über 70 Prozent beinahe ebenso hoch. Interessanterweise handelt es sich dabei nicht um die Gegnerschaft direkter Partizipation, die sich für eine juristische Prüfung von Volksinitiativen ausspricht: Es ist kein Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber direkter Demokratie und der rechtlichen Prüfung von Volksinitiativen feststellbar. Befürchtungen, Bürgerinnen und Bürger würden eine rechtliche Prüfung von Volksinitiativen ganz generell ablehnen, scheinen somit keine Grundlage zu haben.

Lösung für die Schweiz

Insgesamt spricht einiges dafür, dass die kalifornische Lösung auch in der Schweiz praktikierbar wäre. Dabei würde es sich nicht um eine grosse Reform handeln, wie manche Akteure befürchten. Bereits jetzt hat das Bundesgericht eine begrenzte Kompetenz als Verfassungsgericht, wenn es um die Vereinbarkeit mit in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehaltenen Menschenrechten geht. Insgesamt würde es sich eher um eine Normverschiebung handeln, in der einem

Gerichtssentscheid über eine Volksinitiative eine grössere Akzeptanz entgegengebracht werden müsste. Die derzeitige Praxis, zunächst politisch über die Rechtmässigkeit einer Volksinitiative zu entscheiden und danach jeden Rechtsweg auszuschliessen, steht im Hinblick auf das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat schief. So unnötig der politische Entscheid vor der Abstimmung ist, so notwendig ist die Möglichkeit für Betroffene, gegen eine grundrechtsproblematische Initiative zu klagen.

Betrachtet man die aktuelle Debatte im Schweizerischen Parlament, scheint jedoch eine unverbindliche Vorprüfung von Volksinitiativen die wahrscheinlichere Reform für die Zukunft zu sein. Diese schliesst eine Klagemöglichkeit nach Annahme einer Initiative aber nicht aus. Demokratietheoretisch scheint es kaum vertretbar, die Annahme einer Volksinitiative als endgültigen Entscheid der Stimmenden zu werten, der im Zweifelsfall auch Grundrechte nichtig erklären kann. Nicht zuletzt die Idee der Gewaltentrennung verlangt, dass eine Mehrheitsentscheidung nicht ohne Einschränkung Gültigkeit besitzt, sondern erst im Zusammenspiel mit anderen Kräften zu einer liberalen Demokratie führt. Es erscheint daher sinnvoll, der direkten Demokratie die gleichen Vetoinstanzen gegenüber zu stellen wie Parlamentsentscheiden in der repräsentativen Demokratie.

Kontakt: Anna Christmann,
Institut für Politikwissenschaft,
anna.christmann@ipw.unibe.ch